

# 行政公文文種的類型劃分<sup>\*</sup>

于成鯤<sup>\*\*</sup>

## 內容提要

本文分析了內地、臺灣、香港、澳門行政公文的現存狀況，包括現行文種、文類，分類標準，分類中的問題。提出了行政公文類型劃分的基本原則，並進行了綜合劃分試驗。

目前中國的行政公文有多種形態。除了國家的行政公文外，還有特別行政區的行政公文，如香港、澳門的行政公文，以及臺灣的行政公文。由於類型劃分的標準不一，各地文體類型差別較大，因而行政公文的類型劃分，就成了一個迫切需要解決的問題。它不僅涉及到公文管理的科學化、操作系統的現代化、處理程序的規範化，還直接關係到行政效率的提高。故此，我想就行政公文的類型劃分問題，談一點想法，與各位學者共同討論。

## 一、行政公文文種類型的現存狀況

### 1. 現行文種與文類

內地的行政公文，根據國務院2000年8月24日發布的《國家行政機關公文處理辦法》的規定，有十三種，即命令（令）、決定、公告／通告、通知、通報、議案、報告、請示、批覆、意見、函、會議紀要。

臺灣的行政公文，根據臺灣1973年《公文程式條例》與《文書處理手冊》的規定，有六類二十二種，即令、咨、呈、公告、函、其他。在其他

---

\* 本文為作者於二〇〇〇年十二月一日至三日期間舉行的《第五屆現代應用文國際研討會》上所發表的講話。

\*\* 上海大學中文系教授

中包括書函和表格化公文兩類。書函中包括便函、備忘錄，表格化公文中包括開會通知單、電話紀錄、簡便行文表。除上述之外，還有不包括在其他文種之中的其他文種，如手令、手諭、箋、報告、簽函、便簽、聘書、證明書、聘、顧契約書、提案、紀錄節略等。

香港的行政公文，根據香港語文事務署1997年《政府公文寫作手冊》的規定，香港政府通用的公文有七類，即公函、政府憲報公告、便簽、通告類文書、會議類文書、錄事和檔案紀要。

澳門的行政公文，尚未見具體規定。根據澳門政府行政暨公職局提供的資料，回歸前後使用最多的文種有：命令、令、法令、訓令、批示、公函、公告、通告、通知、申請書、意見書、建議書、會議紀錄等。

上述文種除去名稱相同者，計39種。各地使用最多的類型有7個，包括令、公告、通告、通知、函、報告、呈請。中文公文文種的來源有三個方向，一是來源於古代，如命、令、咨、呈、箋、諭等；一是來源於國外，如議案、錄事、便簽、通函、公告、通告等；一是來源於現實創造，如決定、決議、指示、通報、報告、意見書、建議書、會議紀要等。各地文種取向側重面各有不同，有的古代文種多一點，有的引進文種多一點，有的自創文種多一點。

## 2. 現行文種的分類標準差別很大

現行文種的分類標準大略有以下幾種：

按上層統治者的使用需求立類。如民國元年6月的公文程式令，將令分為大總統令、院部令、訓令三大類，這一分類方式便是從上層的統治需求出發的。臺灣的現行公文有六類，其中令、呈、咨三類都是最高統治者使用的。這種分類方法考慮上層統治者的需求較多；

按文種功能歸類。文種功能相近歸類，功能不同立類，形成種類混雜；

按文種的行文範圍與方向分類。如內部通告、外部通告、局部使用、國內使用、國內外使用、上行文、下行文、平行文、外行文等；

按文種的重要地位分類。如憲報公告、普通報刊公告、國內外重大事件公告、一般大事公告；



按文種的特性分類。如指揮類、知照類、報請類、記錄類；

模糊分類，如其他類之類的提法；

還有按形式分類的，如表格化公文之類。也有用多種標準分類的。由於分類標準不統一形成了分類的錯亂。

### 3. 現行文類劃分錯亂

臺灣公文分為六類，咨與呈是文種不是文類，其他不是文類，是一個模糊概念。按照臺灣文書處理手冊第二章的規定，其他文類包括兩個大類，書函和表格化公文。但同時又規定，除此之外還有其他公文，如手令、手諭、箋、報告、箋函、便箋、聘書、聘、證明書、顧契約書、提案、紀錄、節略，這就形成不是類為類，類中有類，類外有類。臺灣學者張仁青等人將其他之外的文種納入其他之中，即使如此也難免為其他所亂。

內地的公文是按文體功能分類的。也同樣種類混雜，有的是類，如令、函、通知、公告／通告、批覆，有的是種，如議案、決定、指示、報告、請示等。

香港的公文在分類上也有問題，如通告類包括佈告、通告、公告，卻又將公告分為憲報公告與非憲報公告，兩類公告。又如會議文書，作為一個類型，實際上又包括了各種不同的類型，如通知、會議記錄、議事文件等，這完全是不同的分類標準形成的結果。

## 二、行政公文類型劃分的基本原則

行政公文是特定使用區域的法定文種。合理劃分行政公文類型的目的，是為了使行政公文的使用科學化、現代化、規範化，更好地提高行政辦事效率。因此，在類型劃分上，不能不考慮以下問題。

（一）正確選擇參加分類的文種。參加分類的文種應是特定使用區域的可指文種

1. 參加分類的文種必須是現代國家行政機關這一使用區域可運行的法定文種。公文泛指各種國家機關，包括行政機關、立法機關、司法機

關、檢察機關、軍事機關、外交機構等處理公務的文書。行政公文，指國家行政機關處理政務，國家機關進行內部行政管理所使用的文書。因此，不應該將法律文書、司法文書之類納入行政公文範圍。所以法律、章程、條例、合同、聘、聘書、證明書等具有法律效力的文書應排除在行政公文之外。

幾千年來的中國社會都是宗法式的農業社會。立法、司法、行政、監察不分，全都由父母官一個人說了算。所以歷朝歷代的行政公文，都是綜合性的，既有行政公文，也有法律文書，訴訟文書。現代社會，與過去完全不同，人民是國家的主人，國家實行公務員制度，強調公務員是人民的公僕。所以，我們在確定行政公文文種時，不僅要排除非行政公文因素，而且要較多考慮服務於人民，加強與人民聯繫方面的文種，削弱管制人民的文種。

2. 參加分類的文種應是可確指的文種。現行公文中有一些文種屬於非公文因素的不可確指文書。例如簡報，不少人都把它當成文種。這是一種誤解。簡報不是文種，是載體。在簡報中，消息、動態、發言、調查報告、情況反映甚麼文體都可以刊載。表格化公文也不是文體，而是載體，通知、電話記錄、批轉文件，甚至連令都可以用。在現代通訊工具中，電報、圖文傳真、電子郵件、電子網絡等也同樣不是可以確指的文種。所以，分類時應將它們排除在外。

3. 參加分類的文種應是現代中文行政公文。一些古代文種有著濃厚的封建色彩和官僚色彩，不宜過多使用。諸如諭、飭、示、手諭之類。我國有的地方實行雙語制，外文與中文行政公文具有同等地位和同等法律效力。我們可以從外國行政公文中吸收優良文種，但不能保留殖民色彩的文種，諸如皇室訓令之類。目的在於吸收古今中外的優良文種之精華，形成現代的比較科學的公文系統。

## （二）尊重文種自身的發展規律

中文行政公文文種從殷商時代至今三千多年了，歷朝歷代使用過的文種不下百種，除了最古老的令類文種外，大多數文種都被淘汰了，這是為什麼？令類文種為什麼有如此強的生命力？



辛亥革命後，國民政府進行了11次公文改革，有的文種被淘汰了，有的文種誕生了，有的文種被恢復了，有的文種始終被保留著。先後被淘汰的文種如詳、批、佈告狀、飭、交片、封寄、狀、示，多次被保留的文種如令、咨、呈、函，新興文種如公告、通告、通知等。為甚麼有的被淘汰了，有的始終被保留著呢？

中華人民共和國成立後，也進行了多次公文改革，情形大致相同。曾經使用過的咨、呈、簽報、佈告被淘汰了，命令（令）、指示、函、批覆、公告、通告、通知、通報、請示、報告等文種始終被保留著，變化在於類與種之間。這又是為甚麼？

之所以產生這種情況，就是由於文種自身的特點與現實需求所決定的。

### （三）滿足行政的現實需求

行政對文種的基本要求是有利於提高行政的效率。因此，要求所設置的文種類型少，功能多，使用方便。根據這一要求，比較理想的是按基本類型設置文種，防止類型繁雜，類種混雜。

總之，進行行政公文的區域功能分類，應正確選擇文種，尊重文種自身的發展規律，滿足行政的現實需求。

## 三、現行文種的綜合分類

根據上述原則，我們不妨作個試驗，將大陸、臺、港、澳的可確指文種進行歸類組合，大體上可分為以下幾種類型。

### 1. 令類

包括令、命令、指令、訓令、獎懲令、委任令、禁止令等。這一類文種具有強烈的強制性和不可抗拒的權威性。

### 2. 信函類

包括各種信與函，如公函、便函（書函）、咨、特種信件、通函、錄事、便箋等。主要用於聯絡、商洽、咨詢、禮儀。

### 3. 告示類

包括公告、通告、佈告、告示。它們是公開的讓社會大眾周知的文書。但周知範圍與內容不同。公告用於廣大地區的重要事項，通告用於局部地區的一般事項，佈告用於個別機構的具體事項。

### 4. 呈請批覆類

包括呈、請示、申請、批、答等文種。這是對應式組合類型，主要用於申請與批准答覆。

### 5. 記錄類

包括會議記錄、會議紀要、備忘錄、電話記錄等。這是實錄文件，可備查與執行。

### 6. 通知類

包括各類通知、通報，均是機關內部的知照文件。

### 7. 報告書類

泛指書面報告，包括情況報告、調查報告、報告書、建議書、意見書等。這是用於供有關部門進行決策的諮詢性文類。

### 8. 議決類

包括議案、提案、決議、決定、指示等文種。這一類文種也是複合型的，決議、決定、指示具有一定的強制性與權威性。

由於這是對內地、臺、港、澳地區所有行政公文文種的綜合分類，並不是某一地區的文種分類，因此，這一分類方法只能供有關部門分類時參考。